Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda
Carpeta Nº 1973 y 1974 de 2012

Versión Taquigráfica N° 1430 de 2012

VÍNCULOS CONTRACTUALES CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Se regulan las condiciones de trabajo de determinadas personas

ESTATUTO DEL FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Establecimiento

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 12 de diciembre de 2012

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Alfredo Asti.

MIEMBROS: Señores Representantes Ricardo Berois Quinteros, Doreen Javier Ibarra, Yerú Pardiñas y María del Carmen Pereira de Onoratto.

INTEGRANTES: Señores Representantes Gustavo Bernini, Oscar Groba, Gonzalo Mujica, Lourdes Ontaneda, Richard Sander y Philippe Sauval.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Pablo D. Abdala.

INVITADOS: Doctor Pedro Narbondo.

SEÑOR PRESIDENTE (Asti).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda tiene mucho gusto en recibir nuevamente al doctor Pedro Narbondo en el marco del tratamiento del Estatuto del funcionario de la Administración Central y el proyecto referido a los vínculos contractuales con la Administración Central. La Comisión quiere escuchar sus opiniones sobre estos dos proyectos de ley.

SEÑOR NARBONDO.- Retomaré los puntos que anuncié en mi primera comparecencia.

El otro día aclaraba, y lo quiero reiterar, que no soy abogado sino politólogo. El estatuto tiene muchos componentes jurídicos que sobrepasan mi entendimiento. Por lo tanto, no voy a hacer referencia a los aspectos jurídicos, aunque sí tendré en cuenta las opiniones que los especialistas que han estado en la Comisión han manifestado sobre los problemas jurídicos. Yo me centraré más en los aspectos políticos de la reforma.

El primer punto es la importancia política de esta reforma. Muchas veces se critica la reforma de la Administración Central porque se la ha dado en llamar la reforma del Estado y no es la reforma del Estado. Estoy de acuerdo, pero ¡cuidado!, hay que matizar: no es la reforma del Estado ni toda la reforma del Estado, pero forma parte de ella. Nunca ha habido una reforma del Estado que se haya hecho de un solo movimiento, en un solo proceso. Son distintos procesos y distintas etapas. Pero el hecho de que no sea toda la reforma del Estado no quiere decir que no tenga una importancia política mayor. Para mí la importancia política mayor está centrada en las reestructuras organizativas, en tanto sean necesarias y, sobre todo, en el sistema de recursos humanos, porque es lo que articula la capacidad técnica con la dirección política del Gobierno representativo. El sistema de recursos humanos en un Estado democrático de derecho debe coordinar la subordinación al Gobierno representativo -lo que no es subordinación a los políticos ni a los partidos, sino al Gobierno representativo, legítimamente electo-, con garantías para que esa subordinación no se traduzca en riesgos de clientelismo o de exigencias de desviaciones técnicas.

Por lo tanto, es un sistema fundamental para que el Gobierno representativo, en tanto actúe conforme a la legalidad y a la racionalidad técnica, tenga poder efectivo. Un aparato de Estado que no tiene un buen sistema de recursos humanos bien capacitados y bien incentivados para cumplir su deber en subordinación a las directivas del Gobierno representativo, es un Estado impotente, es un Gobierno impotente y, por tanto, es una democracia impotente. Construir un sistema de carrera y una Administración Central eficaz y eficiente no es solo generar garantías para los funcionarios, sino generar garantías para la ciudadanía y para que el Gobierno democrático tenga efectiva capacidad de acción.

Lo más importante de lo que está planteado es la construcción de un nuevo sistema de recursos humanos. El actual sistema de recursos humanos es caótico -y por tanto profundamente ineficaz e ineficiente- y genera incentivos a la ineficiencia, a la ineficacia, tanto en los funcionarios como en los propios cargos políticos que dirigen el aparato estatal. Hay que tener muy en cuenta que un sistema como el actual, en el cual se transgreden todos o muchos de los principios que en teoría o según la Constitución son de carrera, genera una discrecionalidad política que incentiva en los cargos políticos -salvo excepciones o puntos muy neurálgicos o importantes para el partido- una lógica de políticas cortoplacistas y de retribuciones particularistas.

Eso, a su vez, genera como contrapartida la lógica corporativa o individualista de los funcionarios. La contracara del manejo político discrecional es la lógica corporativa o de negociación individualista de los funcionarios.

También genera profundas ineficiencias. Por ejemplo, se dan muchas situaciones en las que quien tiene el cargo de Director no ejerce la función, que es ejercida por alguien por encargatura. En ese caso se está pagando dos veces el mismo precio: una por quien tiene el cargo y no cumple la función y otra por quien cumple la función y no tiene el cargo. Podemos multiplicar los ejemplos de esto.

Creo que es de enorme importancia encarar esta reforma. En ese sentido, estoy muy de acuerdo con los principios generales del sistema de carrera propuesto y considero que es interesante aunque, como verán, hay algunos puntos que me generan dudas. ¿Por qué? Porque considero que esta es la renovación del sistema clásico de tipo weberiano de carrera, característico de los Estados democráticos de derecho desarrollado. Es lo que la literatura hoy denomina -y he adoptado en algunos artículos- un neoweberianismo en el cual no se va a lógicas de tercerizaciones o de contractualizaciones y se mantiene la lógica fundamental del Estado democrático de derecho clásico, en el cual la Administración está subordinada a la autoridad jerárquica del Gobierno representativo. Esto es poder del Gobierno representantivo, poder de conducir el aparato administrativo, y no simplemente poder de fijar objetivos y después dejar las manos libres, como si uno privatizara una empresa pública, luego fijara los objetivos y controlara al final.

El sistema de carrera impone la subordinación del funcionario a la autoridad. El nuevo sistema de carrera mantiene ese principio y mantiene y renueva las garantías para que no se generen tentaciones o posibilidades de transgresión a la racionalidad legal y técnica. Es decir que el funcionario tiene el deber de obedecer. Aquí Cajarville señalaba un punto -en el que no voy a entrar, pero considero que tiene toda la razón-: el

funcionario tiene el deber de obedecer; inclusive, si la orden es incorrecta el funcionario tiene el deber de obedecer. En cuanto a este estatuto, Cajarville señalaba que no está bien establecer que el funcionario puede no obedecer en caso de que la orden sea incorrecta. El funcionario debe obedecer; la garantía estriba en que si considera que la orden es ilegal o técnicamente irracional, la debe exigir por escrito y denunciar ante las instancias competentes que la orden es ilegal. Este es un límite muy fuerte. Se mantiene el principio de primacía de la autoridad jerárquica del Gobierno, pero con esas restricciones.

Al mismo tiempo, este sistema de carrera que se propone es muy importante porque genera unas cuantas innovaciones muy interesantes que refieren a las críticas que se han hecho siempre al sistema burocrático clásico, de extrema rigidez por esas garantías. Por ejemplo, en el nuevo sistema los cargos tienen la posibilidad de tener distintas tareas, que se llaman ocupaciones. Eso hace que, quien gana un cargo, no estará atornillado para siempre a la misma tarea. Si se lo necesita en otra tarea, y si esta está dentro de las competencias de su cargo, se lo puede trasladar. Allí se mantiene -debe mantenerse- el principio de que el funcionario está para la función. ¿Qué quiere decir esto? Si la Administración no lo necesita más acá, pero sí en otra tarea, es su competencia decidir que vaya a cumplirla, siempre que esté en el marco de su cargo, y no se le rebajen sus atribuciones y derechos.

Otro asunto que me parece muy importante, sobre el que luego pondré algunos matices, es que los niveles de dirección sean funciones. En el anterior proyecto de reforma, que miré desde afuera -muchos piensan que estuve en la Oficina Nacional del Servicio Civil, pero no es así, aunque siempre tuve un diálogo constante, a veces más y a veces menos, con sus autoridades-, los niveles de dirección eran un cargo y después funciones. Ahora son solo funciones. Yo defendí la idea de que fueran cargos, pero no me parece mal que sean funciones

¿Cuál es la importancia de esto? En un sistema de carrera, el principal incentivo al rendimiento, a mejorar y a capacitarse es la carrera. Pero se da la paradoja de que quien llega al nivel más alto de la carrera, es decir al cargo de Dirección superior, que es quien tiene mayor obligación de esforzarse, la mayor obligación de dar el ejemplo y las mayores responsabilidades -y, por tanto, depende de su esfuerzo-, ya no tiene ningún incentivo; llegó al máximo.

Al mismo tiempo, está absolutamente atornillado al cargo porque, rinda o no rinda, no le puede pasar nada mientras se mantenga dentro ciertos márgenes de cumplimiento. A mí me parece interesante que se genere una instancia en la que, quien llegue a las más altas funciones de dirección deba ser evaluado periódicamente. Si no rindiera lo que se espera de él, sin perder sus derechos a la carrera, retornaría a su cargo de origen. No puede ser de un nivel muy bajo porque, en ese caso, el retorno sería una especie de desaliento para seguir siendo funcionario. Que retorne a su cargo de origen en el escalafón implica que, abandonadas las tareas de dirección, siga cumpliendo sus tareas como profesional. Esto no impide que luego sea bien evaluado en sus tareas como profesional y quede nuevamente habilitado para concursar para tareas de dirección. Se mantienen entonces los incentivos al rendimiento. Eso me parece muy interesante y una innovación muy positiva.

Ahora me voy a referir a algunos aspectos que me preocupan.

El primero tiene que ver con una cuestión de redacción. Ya he señalado esto en varios lados, inclusive, directamente en la Oficina Nacional del Servicio Civil; si bien todo el mundo concuerda en que lo que señalo es correcto y que se va a cambiar el texto, no se modifica.

El artículo 67 del proyecto de Estatuto establece algo que para mí es correcto: que para concursar a las funciones uno de los componentes es la presentación de un compromiso de gestión. El funcionario que aspira a ser Director en una función será evaluado, entre otras cosas, por el compromiso de gestión. Si gana, pasa a cumplir la función de Dirección y tendrá que firmar un compromiso de gestión. ¿Cuál es el error de redacción? El funcionario presentó un compromiso de gestión y ganó porque fue bien evaluado. El error es que en la redacción se establece que debe firmar el compromiso de gestión que presentó en el concurso. ¿Qué significa esto? Como decía anteriormente, aquí se está violando el principio de que quien dirige una Unidad Ejecutora ocupa un cargo político o es designado políticamente, y se otorga la decisión de la gestión estratégica a un funcionario. Este es un error por el cual el gobierno representativo delega de hecho la elaboración de los proyectos de gestión estratégicos en los funcionarios de carrera.

Lo que yo sostengo es que está bien que se presente un proyecto de gestión y que sea evaluado en términos de su calidad, pero esto no quiere decir que sea el que se vaya a aplicar. Se debe aplicar el que decida la

jerarquía política -el Ministro, el cargo de particular confianza-, probablemente en diálogo con los funcionarios, porque esa es una decisión política.

En ese sentido, también creo muy importante señalar -porque si no, otra vez estaríamos generando rigidez- que en cualquier momento el Gobierno pueda cambiar de manera unilateral el compromiso de gestión. De lo contrario, quedaría atado por un compromiso de gestión que se firmó con anterioridad. Las condiciones políticas y las estrategias pueden cambiar, pueden venir nuevos jerarcas políticos y no es conveniente estar atado a un compromiso de gestión que ya no corresponde a las estrategias políticas del Gobierno.

Por lo tanto, el compromiso de gestión tiene que ser firmado con el funcionario porque le marca metas, pero debe estar claro que puede ser cambiado por la dirección política en cualquier momento, y se firma uno nuevo.

Comparto la preocupación expresada por los juristas que estuvieron en la Comisión sobre otro punto relativo a las funciones. Si bien considero positivo que se establezcan funciones de Dirección, temo que el hecho de que los tres niveles de Dirección sean funciones genera ciertos riesgos innecesarios. Por lo pronto, el hecho de que sean funciones responde a que el nivel superior precisamente ya no tiene incentivos para avanzar en la carrera, pero los niveles inferiores de Dirección los siguen teniendo. Es decir que ese problema no se genera. Sin embargo, al mismo tiempo surgen diversos inconvenientes.

En primer lugar, es un sistema tan amplio que va a implicar tanta tarea de evaluación que es muy probable que el resultado sea que la evaluación se vuelva una tarea tan grande que al final no se evalúe nada. Por lo tanto, por pasarnos de ambición, terminaríamos generando un sistema en el cual es retórico que se va a evaluar, pero al final, no se evalúa nada. Ese es un riesgo

También existe el riesgo inverso. Si efectivamente se evalúa -ojalá que así se haga; hay que trabajar para generar un sistema de evaluación que sea ágil y garantista al mismo tiempo-, el riesgo que se corre es que se desarme el equipo de Dirección cada equis tiempo.

Entonces, hay un riesgo de volatilidad que, si bien es preocupante, no me preocupa tanto por los derechos de los funcionarios, sino por el equilibrio de la estructura organizativa. Como es sabido, si cambia muy frecuentemente el personal de Dirección y si cada jerarca máximo se encuentra con que el subjerarca y el jerarca inferior han cambiado recientemente, las memorias institucionales se pierden.

Por otra parte, hay otro elemento que me parece discutible. Yo señalaba como un aspecto positivo que en los cargos de los escalafones tienen distintas ocupaciones y, por lo tanto, cabe la posibilidad de ser trasladados horizontalmente según las necesidades de la Administración. En el caso de las funciones, un Jefe de Departamento -que en la terminología actual sería un Jefe de Sección- estaría solamente designado, salvo evaluación negativa, a esa función que ganó, cuando en realidad uno puede necesitar desplazarlo a otro lado. Aquí se genera una ampliación de la movilidad vertical. Me parece que ampliarla tanto puede ser riesgoso. Al mismo tiempo, se reduce la movilidad horizontal, que en esos cargos de dirección muchas veces puede ser muy necesaria.

El doctor Delpiazzo señaló con mucha razón que a las funciones se concursa desde los escalafones. En consecuencia, quien tiene una función de Jefe de Departamento no puede concursar a una de Jefe de División o de Director de División, ni un Director de División puede concursar para un cargo de Gerente de Área. O sea que estamos generando una especie de tope: cuando llegó a Jefe de Departamento, se terminó la carrera, a menos que sea mal evaluado y vuelva a su cargo del escalafón

Me parece que aquí también se está generando un problema, y ameritaría pensar si no correspondería que las que sí tienen que ser funciones y tener la posibilidad de movilidad vertical descendente sean las de más alta Dirección.

También me preocupa de este sistema el caso de quien desde un cargo en el escalafón gana una función. En el Título VI se establece que se puede concursar desde un cargo para los escalafones profesionales. Quien concursa tiene un cargo. Si gana, pasa a desempeñar la función, pero conserva el cargo. En realidad, se lleva el cargo, y se le va a pagar un complemento por la función de Dirección. ¿Qué significa esto? La persona que ganó la función se desempeñaba en un cargo de un escalafón administrativo o profesional y se supone que estaba cumpliendo alguna tarea -esto también lo señala el doctor Delpiazzo-; por lo tanto, o no estaba

cumpliendo ninguna tarea -y es un problema- o estaba cumpliendo una tarea necesaria y alguien va a tener que reemplazarlo. Ahora bien; como el cargo no está vacante porque lo mantiene quien ganó la función, quien venga a desempeñar la vieja tarea no va a poder concursar por ese cargo. Entonces, se repetirá lo que ya pasa en nuestra Administración y que genera grandes distorsiones: que solo se puede designar por subrogación. Subrogar quiere decir que el personal del cargo inmediatamente inferior va a cumplir las tareas del cargo superior, pero sin tener ese cargo; las va a cumplir desde el cargo inferior. Es decir que no tiene carrera.

El artículo 71 limita las subrogaciones a dieciocho meses, salvo en aquellas situaciones en las cuales la ley prevea la ausencia por un plazo mayor. Precisamente, la norma prevé que en el caso de las funciones de Dirección la ausencia es por un plazo indefinido; puede ser para siempre, porque si en cada oportunidad es bien evaluado, se mantendrá en la función de Dirección. En consecuencia, el funcionario que lo subroga va a ser para siempre un funcionario que cumpla funciones del grado superior al suyo y que no podrá concursar por el cargo correspondiente.

Entonces, creo que el sistema de carrera se estaría escribiendo con la mano y borrando con el codo. Hay muchas funciones de Dirección, y va a haber muchísimas situaciones de este tipo. Por lo tanto, casi estaríamos vaciando los escalafones profesionales de gente que realmente tiene su cargo, porque se da una cascada, ya que quien subroga en el cargo superior, a su vez tiene que ser subrogado por un cargo inferior. Esto genera una especie de escalera descendente, y hacia atrás ninguno va a tener el cargo correspondiente a la función que cumple. Yo creo que la ley tiene que ser muy categórica y contemplar todos los casos en que haya que reemplazar -supongo que será la mayoría, porque si no hay que reemplazarlos quien dejó la función no estaba cumpliendo ninguna tarea- al que ganó la función y va a dejar sin cumplir una tarea. Para cumplir esa tarea se tiene que crear un cargo y llamar a concurso para que se ocupe el cargo. Si no se legisla este punto, la carrera nace muerta; por un mecanismo natural se va vaciando de contenido. Esto ya ha pasado, precisamente porque se han generado estas prácticas de las subrogaciones eternas y eso ha ido vaciando sucesivamente los otros cargos.

Con respecto a las remuneraciones que figuran en el artículo 21, existen tres componentes -el cargo, la ocupación y el componente estratégico-, y un cuarto que son los incentivos transitorios o variables. Creo que está bien que haya estas posibilidades, pero me parece que hay que acotar legalmente cuál es el porcentaje de cada una de estas retribuciones. Considero que la retribución al cargo debe ser lo más alto porque el funcionario tiene estabilidad y se da cierta equidad entre tareas similares. Según se me dice en la Oficina Nacional del Servicio Civil, la idea es que no haya variaciones con respecto a las ocupaciones; todos van a ganar lo mismo. Si alguien tiene el cargo, pero no está ocupándolo -a veces sucede- el concepto de ocupación vendría a reemplazar al de función porque la función se reserva a los cargos de Dirección. Si alguien no está cumpliendo la ocupación entonces solo se le paga el componente del cargo. Esto me parece correcto porque puede haber situaciones de este tipo. De todas maneras, me parece que hay que poner límites a las variaciones, porque si hoy la voluntad es que todas las ocupaciones ganen lo mismo -no sé si eso es correcto, podría haber variaciones- temo que luego las negociaciones y presiones generen una gran diferencia en el pago por ocupación y otra vez estemos borrando con el codo lo que escribimos con la mano, ya que volveríamos a las diferencias.

Considero que es correcto que se tenga en cuenta que a veces algunas profesiones están especialmente demandadas, para evitar lo que pasó, por ejemplo, en la Intendencia, donde para tener informáticos tuvieron que sacarlos de los escalafones de carrera por los sueldos que había en el escalafón de carrera. Una administración racional y flexible puede tener un margen para decir en un momento dado que en virtud de la demanda de tal profesión y la escasez de tal otra, debe generar un incentivo superior. Y si mañana la oferta de esa profesión aumenta, se quita ese incentivo porque ya no tiene más sentido. Eso me parece muy razonable, pero tienen que estar legislados los márgenes, porque ahí se abre un espacio de negociación corporativa.

Otra cosa que me preocupa es que la Comisión de Evaluación de Remuneraciones que se crea para asesorar al Poder Ejecutivo, según el artículo 22 tiene potestades sobre los componentes ocupacional, funcional y estratégico. En esta enumeración de los componentes remunerativos en los que la Comisión tiene competencia quedan excluidos los incentivos transitorios y variables, con lo cual van a ser potestad exclusiva del jerarca. Y otra vez abrimos un enorme margen de discrecionalidad para los jerarcas políticos. Yo defiendo a ultranza la subordinación de la Administración a la política, pero a la política en el marco de la racionalidad legal y técnica del Estado de derecho, no a la discrecionalidad arbitraria. Aquí otra vez generamos un espacio.

Yo aconsejaría que la Comisión se pronuncie sobre los incentivos especiales y que los autorice específicamente.

Los contratos es uno de los puntos más conflictivos. Pienso que una administración pública moderna, como cualquier organización, en muchas circunstancias necesita personal transitorio porque, o bien hay tareas que normalmente no se cumplen o bien se cumplen, pero por momentos son más abundantes que en períodos normales. En esos casos corresponde tener una figura contractual con un término para no tener que incorporar funcionarios de carrera y evitar así el exceso de personal cuando termine la tarea transitoria. Yo creo que es importante que haya contratos. Lo que no entiendo es por qué esos contratos quedan fuera de la función pública. Me remito a la argumentación dada por los juristas que asistieron a la Comisión, que comparto totalmente. He preguntado específicamente a las autoridades de Gobierno, a la OPP y a la Oficina Nacional del Servicio Civil, cuál es la razón por la que se afirma que los contratados no deben ser funcionarios públicos, y me dicen que es para evitar que generen derechos de permanencia y de estabilidad. Creo que la argumentación jurídica demuestra cabalmente que el hecho de ser funcionario público no genera ningún derecho a la carrera ni a la estabilidad, salvo que sea presupuestado, como lo establece explícitamente la Constitución. Un contratado, por definición, no es presupuestado. Por consiguiente, la Constitución establece que un contratado no tiene derecho a la carrera ni a la permanencia. Por lo tanto, el objetivo que busca el Gobierno no se cumple con esto.

Si bien todos los funcionarios públicos tienen derechos distintos -son distintos los derechos de un funcionario de carrera que un funcionario contratado-, por ser funcionarios públicos tienen las mismas obligaciones. Eso lo señala Cajarville, por ejemplo, cuando menciona que el funcionario está para la función y no a la inversa, además de algunos otros principios fundamentales.

Otra cosa que señalo es que cuando hay un conflicto y se declara la esencialidad del servicio en conflicto, un funcionario presupuestado puede renunciar, pero la Administración debe aceptar su renuncia. En cambio, un funcionario contratado puede renunciar unilateralmente y aunque se declare la esencialidad del servicio -como ha sucedido ya con los anestesistas o con los cirujanos que eran contratados-, la amenaza de una renuncia masiva desactiva esa esencialidad, con lo que el Gobierno sale debilitado por una medida que está tomando. Entonces, el Gobierno y el Estado no ganan nada al evitar el riesgo de generar el derecho a la permanencia porque el ser funcionario público no cambia esto para nada; sin embargo se genera una debilidad, demostrada ya en hechos históricos.

Coincido totalmente con Carjarville en cuanto al período de prueba. Durante dieciocho meses los funcionarios no van a ser funcionarios públicos, sino contratados. Por lo tanto, durante dieciocho meses tendremos personal que cumpla tareas permanentes, pero que no son funcionarios, situación paradojal

Otra figura es el contratado que entra en el tercer concurso para cumplir funciones de Dirección; el primer concurso se hace entre personal perteneciente al Inciso, el segundo entre los de la Administración Central, y el tercero es abierto. Como no tienen cargo de funcionario público, se les crea una figura contractual. Por lo tanto, vamos a tener Directores de área que no van a ser funcionarios públicos. Ya hubo una experiencia de un tercer concurso para los cargos de alta conducción del SIRO. Se crearon unos setenta cargos y no fueron pocos los que entraron. O sea que vamos a tener funciones de alta dirección y de dirección que pueden renunciar en forma unilateral.

Con respecto a los contratos, hay otro punto que me preocupa. Hay una ley específica para los contratos. Esa ley, como bien señala Cajarville, establece los mismos derechos y deberes que los funcionarios; esto prueba que no hay ninguna incompatibilidad. Yo comparé las obligaciones de los contratados que están en la ley con las obligaciones de los funcionarios que figuran en el Tocaf y son mayores las obligaciones que están en el Tocaf, pero ese elemento lo dejo para los abogados. Como decía, me parece que es importante que haya una figura contractual para tareas transitorias o para aquellas que, siendo permanentes, son transitoriamente sobreabundantes. Lo digo porque muchas veces, cuando se hablaba de tareas transitorias, se decía que por un tiempo se necesitaba más personal para tareas permanentes. Entonces, o bien se trata de tareas transitorias que nunca realiza el Estado y por un tiempo las va a realizar, o de tareas que normalmente realiza, pero que por un tiempo son más abundantes y necesitan más personal.

Con el proyecto de ley que se envía para los contratos, cuando se terminen las reestrucutras organizativas, el Estado se quedará sin figura contractual para esas situaciones, porque las figuras contractuales son las del período de prueba, la de las funciones de Dirección que ingresan en el tercer concurso, y los actuales

contratos temporales de Derecho Público creados en la Ley de Presupuesto del actual Gobierno, que específicamente establece que durarán tres años con renovación a tres más, pero nunca más allá de la realización de las reestructuras organizativas.

Por lo tanto, cuando se realicen las reestructuras organizativas no podrán utilizarse más esas figuras contractuales. Esto se lo comenté a la gente de la Oficina Nacional del Servicio Civil y me ha contestado que son conscientes, que se dieron cuenta y que enviarán un proyecto de figuras contractuales.

En ese caso, lo que me parece muy importante es que la ley establezca las condiciones en que se puede contratar. No puede ser discrecionalidad del jerarca. Un principio fundamental es que en algunas expresiones de COFE —inclusive figura en las versiones taquigráficas de este ámbito, que si no me equivoco mereció algún comentario de parte del Presidente de la Comisión- se habla de contratos permanentes. Considero que los contratos permanentes no tienen sentido. Los contratos son por un plazo determinado. Si la tarea es permanente y se va a necesitar siempre, no se deben utilizar los contratos sino llamar a concurso interno a los presupuestados. En caso de que no haya adentro, se deberá realizar el procedimiento correspondiente.

Creo que la ley debe establecer que el jerarca demuestre y justifique que se trata de una tarea transitoria, que la va a necesitar por equis tiempo y que por ese lapso puede contratar, o que se trata de una tarea de tipo permanente y que requiere contratar, por ejemplo, cinco abogados, porque en el Inciso hay que interiorizar las normas del Mercosur en un período de seis meses y, por lo tanto, habrá más trabajo que el que normalmente la División Jurídica podría cumplir.

Eso pasa también con la figura de contratos laborales de Derecho Privado, que para evitar manipulaciones se establece que al cabo de un año la persona se tiene que ir, con lo cual esos contratos terminan no sirviendo. ¿Por qué? Puede ocurrir que la tarea transitoria dure más de un año, por ejemplo, dos años o treinta meses. Por lo tanto, al hacer el contrato se tiene que establecer el período por el que se necesita transitoriamente ese personal. En caso de que el período deba ser prorrogado, el jerarca deberá explicar los porqué se necesita por más tiempo el cumplimiento de esa función.

Por último, yo establecería un plazo máximo, que no debería ser de más de tres años. Con este sistema de tres, con posibilidades a tres más, podemos ir perfectamente a lo que Delpiazzo mencionó: "spoils system", es decir, sistema de despojo. Es decir, un Gobierno pondría a todos los contratados por tres años, luego le renovaría el contrato por tres años más, pero el Gobierno siguiente los saca. En este caso, otra vez estaríamos borrando con el codo lo que escribimos con la mano.

También me preocupan —creo que en el seminario de COFE alguien manifestó algo similar- los ingresos para funciones de Dirección a través del tercer concurso. Ahí también podemos ir a un sistema sutil de "spoils system" en las funciones más atractivas, es decir, las de Dirección. Ya tenemos el "spoils system" porque sabemos que las funciones de Dirección se manejan con bastante discrecionalidad. Considero que habría que generar ciertas restricciones, recaudos y garantías muy específicas. En la experiencia anterior ingresaron varios por el tercer concurso. Si la Administración Pública no tiene personal capacitado para concursar y ganar las funciones de Dirección, y sistemáticamente hay que recurrir a gente de afuera, tenemos un gran problema.

Ahí no tengo la solución pero, reitero, hay que pensar en algunas garantías y restricciones.

Quiero hacerme eco de lo siguiente. He dicho que los contratos tienen que ser solo para tareas transitorias. Es muy negativo que en este Estatuto se derogue el artículo de una ley de 1986, al comienzo de la restauración democrática. Es un artículo interpretativo de la Constitución, reafirmando un principio constitucional. La ley se vio obligada a reafirmarlo porque no se cumplía el hecho de que las funciones o tareas permanentes del Estado debían ser desarrolladas por funcionarios presupuestados. Ese artículo se está derogando explícitamente.

Me parece que habría que mantenerlo y legislar en la ley de contratos para que solo se puedan utilizar los contratos para situaciones transitorias.

Por último, hay algo más que me preocupa y que se está derogando. Nunca me refiero a ello porque se puede pensar que estoy haciendo "lobby" o algo por el estilo. Concretamente se trata de la Maestría en Política y Gestión Pública. Esto lo hablé con gente de la ONSC y fueron los primeros sorprendidos.

Siempre nos han manifestado interés por continuar con la maestría. Es más, se está haciendo un proceso de evaluación de las experiencias anteriores porque hay muchas cosas para mejorar.

Entiendo que se derogue la maestría porque estaba pensada —el artículo así lo establece- para el Subescalafón de Conducción Superior del proyecto de sistema de carrera del anterior Gobierno. Como ese Subescalafón no está más, es correcto que se derogue el artículo relativo a la maestría, pero una señal de voluntad política respecto a que se quiere continuar, sería derogar ese artículo y crear otro para una maestría adecuada al nuevo sistema.

Soy de la Universidad de la República, de Ciencias Políticas. He estado en la génesis de esa maestría y la hemos dado a través de un convenio con la Udelar. A la Universidad y a mí no nos importa dar esa maestría. Por supuesto que me atrae y gusta, y que la Udelar puede colaborar con el Estado y la Administración Central y lo hace con mucho gusto. Lo importante no es que la dicte la Universidad sino que haya una formación especializada para los cargos de alta conducción. De hecho, el artículo que se deroga en ningún lugar dice quién dicte la maestría. Se ha hecho con la Udelar, pero podría ser con cualquier otra. Es más, en su momento estuvimos conversando con Universidades privadas, que estuvieron interesadas. Tal vez en la medida en que haya más opciones, la Udelar no de abasto y se llame a otras Universidades.

Creo que sería grave que a los cargos de alta conducción mayoritariamente accedieran funcionarios de afuera. ¿Por qué? Porque significaría que la Administración Pública no está formando a sus funcionarios. Eso es responsabilidad de Estado, porque no puede depender de la voluntad individual o de la aleatoriedad de las iniciativas de sus profesionales para brindar formación. Tiene que generar mecanismos que estén al alcance de los funcionarios y que además sean obligatorios. Es decir que si uno quiere hacer carrera deberá pasar por esas etapas de formación.

Esta maestría se hizo trabajando estrechamente con la École Nationale d'Administration de Francia. En ese país, para alcanzar los cargos de alta conducción hay que pasar por la ÉNA pero para llegar a ella hay que tener una maestría en ciencias políticas, o similar, y para eso hay que poseer una licenciatura. Es decir que es un proceso extremadamente complejo. No podemos dejar librado a la iniciativa.

¡Atención! Al igual que la ÉNA, el proyecto de maestría prevé mecanismos de ingresos para funcionarios que no teniendo título, sí tengan equivalencia por su experiencia profesional. Por lo tanto, tampoco este sistema sería elitista de forma tal que cierre la carrera a funcionarios con larga trayectoria, pero sin título de grado. Se habilitan mecanismos de evaluación en base a la experiencia, es decir, acreditación de saberes por experiencia y cursos realizados.

Me parece que hay que dar una señal. En alguna ocasión el Presidente ha dicho que tenemos que dar formación en serio. Sería una señal política muy confusa, ambigua, si en estos momentos se deroga la maestría y no se genera ningún nuevo mecanismo que prevea algo similar.

Tengan en cuenta que es una maestría —reconozco que es otra discusión- y que sería un valor agregado porque lo que se estaría dando sería no solo una formación sino un título universitario, que otorgaría prestigio y equivalencia a los altos funcionarios ante sus interlocutores del sector privado, especialmente de mercado, que en su inmensa mayoría son personas con "Master" y demás. Muchas veces se daba que nuestros funcionarios recibían formación, pero nunca tenían el título y, por lo tanto, estaban en una situación de inferioridad frente a los demás. Ni que hablar que a la hora de concursar, si no tienen título podían llegar a decir: "En el tercer concurso hay gente que tiene "Master" y doctorado, y otra vez se genera la ventana de entrada".

Una de las conclusiones tiene que ver con las reestructuras, que hasta ahora han funcionado como el tejido de Penélope. Ustedes saben que Penélope era la mujer de Ulises, quien tuvo que efectuar una trayectoria larga para volver. En el entre tiempo, a él lo daban por muerto y Penélope, siendo la reina, tenía que elegir con quién casarse. Había muchos enamorados, pero no sé si de ella o del trono. La excusa que ella encontró fue decir que cuando terminara de tejer lo que estaba tejiendo —que no sé qué era-, iba a elegir al candidato. Tejía de día y destejía de noche.

Las reestructuras organizativas, muy racionalmente, tienen que ser prioritarias con relación al nuevo sistema de carreras, porque tenemos que saber qué personal se necesita. Es otra cosa si las reestructuras organizativas nunca se realizan. Nunca se realizaron en el Gobierno anterior.Por ejemplo, el Ministerio de Vivienda,

Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente envió tres reestructuras: una en el formato del sistema escalafonario anterior, que sigue estando vigente; otra en el sistema SIRO y la tercera en otro sistema. O sea que elaboraron tres reestructuras, pero se las tiraron todas para atrás. Al inicio de este Gobierno, en el primer año se tenían que terminar las reestructuras de los Ministerios de Salud Pública, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -que ya tenía tres reestructuras pensadas- y de Industria, Energía y Minería. Ninguna se realizó. Ahora se agregó el Ministerio de Desarrollo Social. Quizás el Mides llegue primero porque es el que tiene más ganas de hacerla.

Ahí hay dos cosas. Una es que efectivamente se hagan. La otra, es que se ha sobre evaluado a las reestructuras. Un Estado, como toda organización, se está reestructurando constantemente. Por lo tanto, uno nunca puede decir: "aquí está la reestructura". Supongamos que a lo largo de los años se hayan acumulado ciertas distorsiones y entonces sí sean necesarias, pero yo creo que eso ya se ha venido haciendo; de lo contrario, los Ministerios no estarían funcionando.

Debemos dinamizar y sincerar eso. Hay que decir: "¿Cuál es la estructura que tenemos? ¿Qué sobra? ¿Qué falta?". Eso implica un proceso relativamente corto, pero vayamos adelante; de lo contrario, es como el tejido de Penélope.

Por último, una reflexión más política. Me preocupa mucho que, más allá de que se pueda aprobar el nuevo estatuto, y dentro de él, el sistema de carrera, resulte inaplicable. Son tantos los ataques que recibe -creo que bastante fundados- sobre la inconstitucionalidad y también —cosa que ignoro— porque un sistema de carrera con nuevos cargos, escalafones y demás debería venir en una ley presupuestal, que nacerá muerto. Son tantos los recursos de inconstitucionalidad que se piensan presentar, que nacerá muerto. Nacerá muerto, además, porque la oposición del sindicato es total. El sindicato se amparará en esos recursos de inconstitucionalidad.

Los funcionarios tienen muchas reivindicaciones legítimas y otras -no sé si es políticamente correcto que lo diga- que refieren a ciertos privilegios que se han ido adquiriendo. Un sistema de carrera nuevo no los eliminará, porque son derechos adquiridos, pero sí lentamente los irá ordenando.

Entonces, hay interés en que esto no se aplique. Si además el Gobierno da argumentos constitucionales para que se juegue el juego de las impugnaciones constitucionales, este sistema no se aplicará nunca. Me parece que con voluntad política, el tema de los funcionarios públicos, que es un tema casi emblemático, se podría resolver. El Gobierno no obtiene nada de lo que se propone, es decir, no tiene ningún elemento que determine que no tengan derecho a la estabilidad. Es más: el Gobierno lo podría seguir haciendo si en la nueva ley de contratos no se establecen las restricciones que se tienen que imponer. Por más que no sean funcionarios públicos, el Gobierno puede seguir utilizando contrataciones permanentes. Y he oído esa frase varias veces. Si se utilizan contrataciones permanentes se regenera la misma situación. Y aunque no sean funcionarios públicos, en determinado momento esa gente se movilizará políticamente para que le sea reconocida la permanencia.

Entonces, el Gobierno no gana nada con mantener lo relativo al funcionario público; más bien, pierde garantías que son las obligaciones de los funcionarios públicos. Por lo tanto, la inteligencia y la cordura política implican no seguir con una medida que no sirve para lo que se busca y que genera problemas. Hay que tratar de encontrar un acuerdo para los aspectos inconstitucionales; de lo contrario, el nuevo sistema nacerá con muchas debilidades ante los que no tienen interés en que se aplique, a los que se les dará todos los instrumentos para que lo logren.

Muchas gracias.

SEÑOR ABDALA.- La visión general del doctor Narbondo en relación con el proyecto de ley ha quedado clara, puesto que su exposición ha sido por demás elocuente.

En el contexto que él describió, me surgen dos dudas.

En primer lugar, en relación con la reformulación de la carrera administrativa, a la estructura escalafonaria de la Administración Pública y a la introducción de la innovación de los cinco niveles que prevé el proyecto de ley, ¿qué comentarios concretos le merecen, a la luz de los conceptos generales que vertió en su intervención inicial?

En segundo término, el provisoriato de dieciocho meses ha sido un tema bastante controversial, por lo menos para quienes nos han visitado, que en general lo han cuestionado por considerarlo excesivo y por tener visos de inconstitucionalidad, ya que la Constitución no prevé para los funcionarios públicos provisoriato alguno. Una respuesta específica al respecto nos ayudaría mucho a la comprensión del proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- El doctor Narbondo —al igual que alguno de nuestros otros visitantes- ha planteado la conveniencia de que las funciones de Dirección estén sujetas a compromisos de gestión, a evaluación y a cumplimiento de los objetivos de la Administración.

De acuerdo con este proyecto eso implica concursar por esas funciones de Dirección, dejando el cargo en reserva. Esto crea, como exponía el doctor Narbondo, una serie de problemas con el tema de las subrogaciones, etcétera. ¿Qué solución se puede encontrar para concursar, para cumplir los compromisos de gestión y para manejar esa transitoriedad que puede haber mientras se evalúa si se cumplieron los compromisos de gestión y la reserva de los cargos, desde los cuales se partió?

SEÑOR IBARRA.- Uno de los argumentos que he sentido sobre el proyecto del estatuto y el proyecto relativo a los contratos es que es imprescindible que el Poder Legislativo los apruebe por la famosa reestructura. Yo tengo mis dudas. Es un argumento que se viene manejando desde hace un mes o un mes y medio.

No sé si es imprescindible, para la famosa reestructura de los cuatro Ministerios primero y de los cuatro más que están por ingresar a la lista, haber aprobado el estatuto. Es algo que está pesando en decisiones políticas que debemos tomar, y no estoy totalmente convencido.

SEÑOR NARBONDO.- Con respecto a los niveles, no soy especialista en gestión; intuitivamente me parece que cinco niveles son poco. Además, tengo otro componente de respuesta que está vinculado a mi preocupación por el exceso que implica que todos los niveles de Dirección sean funciones. Creo que los niveles de Dirección inferiores, lo que en el nuevo estatuto se llama Jefe de Departamento y Director de División, también tendrían que ser cargos. Allí iríamos a siete niveles.

Por otra parte, en determinados escalafones no siempre hay que pensar que para ascender en la carrera, el destino tenga que ser llegar a un cargo de Dirección. Puede haber profesionales o técnicos, que sean muy buenos como profesionales o técnicos, pero que no tengan vocación ni capacidad de dirección. Me pregunto si no sería bueno que, al mismo tiempo que se generan los niveles seis y siete para los cargos de Jefe de Departamento y de Director de División, los profesionales pudieran llegar a un nivel equivalente al de Jefe de Departamento o de Director de División. Podrían seguir siendo buenos profesionales sin tener que pasar a ser Jefes, en lo que quizás no sean buenos. Creo que se podría ampliar el tema de los niveles en esa perspectiva.

Con respecto al provisoriato, creo que es excesivo, pero, lo reitero, no soy un especialista en gestión. Creo que es excesivo, hasta políticamente, porque genera una situación de inestabilidad muy fuerte estar dieciocho meses en provisoriato. Cajarville señala que el sistema de carrera actual prevé un provisoriato de seis meses. Aquí se está haciendo una doble jugada que considero inadecuada: pasar el provisoriato a dieciocho meses — quizás seis meses sea demasiado corto y se pueda pasar a un año, como se manejó en algún momento- y establecer el provisoriato como funcionario público provisorio, todavía no presupuestado. Cajarville demuestra que nada impide que ese funcionario público, con las obligaciones de tal, no adquiera el carácter de presupuestado hasta que se termine el provisoriato. En ese sentido, no comparto los dos componentes del provisoriato: el exceso del plazo y el hecho de que sean contratados.

En cuanto a la solución de las subrogaciones -si mi respuesta no acierta o no alcanza, lo intento otra vez-, limitaría el tema de las funciones a los niveles de alta dirección, o sea a los Gerentes de Área. Sería una solución establecer por ley que cuando un funcionario gana la función, se le reserva el cargo. El funcionario no es un período de tiempo en el que será evaluado, sino que será evaluado siempre, cada período de tiempo. Por lo tanto, no es que será evaluado al cabo de tres años, quedará definitivamente en la función y se podrá hacer el llamado a concurso. ¡No! Será para siempre, porque siempre será evaluado, y esa es la virtud del sistema. Se le reserva el cargo, pero como ya sabemos que puede estar permanentemente en esa función, la ley obliga a que se cree el cargo para quien venga a cumplir la nueva tarea. Se tiene que crear el cargo, se

tiene que llamar a concurso, y quien tiene que cumplir la tarea es alguien que ganó el cargo correspondiente a esa tarea.

A su vez, esta persona que ganó el cargo, libera el suyo, y quien lo reemplazará en la tarea que cumplía anteriormente puede concursar. Ahí está la solución.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Qué pasa si en alguna de las evaluaciones posteriores, después de tres, seis o nueve años, hay una consideración negativa y el funcionario que está ejerciendo la Gerencia de Área tiene que volver al cargo reservado que ya no existe?

SEÑOR NARBONDO.- En ese caso el tema del cargo y de la ocupación son muy importantes.

El funcionario vuelve a su cargo, pero no necesariamente al mismo lugar de donde partió. Como ha pasado bastante tiempo y la Administración se ha movido, el funcionario volverá a su cargo, pero la tarea la va a seguir cumpliendo, si ha sido bien evaluado, quien ganó el cargo cuando él se retiró. A su vez, el funcionario será enviado a cualquiera de los Incisos donde se necesite un profesional de su escalafón.

Como es sabido, toda Administración Pública tiene un margen de gente que no ocupa específicamente un cargo, pero que puede cumplir funciones muy importantes de elaboración y de asesoramiento. Los escalafones profesionales dan mayor margen en ese sentido.

Entonces, la respuesta es que no vuelve al mismo lugar; vuelve a donde se lo necesita.

Por otra parte, debo reconocer que siempre he estado muy apurado porque se apruebe el nuevo sistema de carrera. Es más: como no soy constitucionalista ni abogado, busco otro tipo de soluciones. Por ejemplo, aunque los contratados no sean funcionarios públicos, lo que me importa es que tengan las mismas obligaciones, que se pongan en una ley y que se restrinja estrictamente en qué caso se contratan, que sería solo para tareas transitorias.

Ahora bien; estoy de acuerdo en que es imprescindible que estén para cuando se hagan las reestructuras organizativas. De lo contrario, otra vez vamos a generar una reestructura con personal en situación inestable. Una vez que generamos un inicio así, engendramos el mismo problema que estamos viviendo actualmente.

SEÑOR PARDIÑAS.- Lo que está diciendo el doctor Narbondo es fundamental. Además, la experiencia que tiene el Estado es que cuando quiere migrar de un sistema al otro, cae nuevamente en los reclamos de inconstitucionalidad o en los reclamos administrativos. Los actores siempre interpretan que la migración de un sistema a otro —en la cual se transforman escalafones o grados para la nueva reestructura- genera perjuicios en los derechos adquiridos. Es decir que las migraciones en espejo son muy dificultosas.

SEÑOR NARBONDO.- Creo que el sistema de carrera tiene que estar cuando se haga la reestructura. Ahora bien; no puede ser un sistema de carrera que nazca muerto, abierto a todos los ataques de inconstitucionalidad. Entonces, hay que trabajar rápido y superar esos errores.

Las Constituciones se interpretan, pero la jurisprudencia también cuenta. Si los grandes especialistas dan señales de que es inconstitucional, evidentemente la discusión va a ser muy dura y va a llevar mucho tiempo.

Entonces, en cosas en las cuales el Estado no gana nada -como en este tema de los funcionarios públicos, en el que más bien pierde-, la inteligencia política es seguir el camino recto. Y si el sistema escalafonario tiene que venir en una ley presupuestal porque si no va a ser declarado inconstitucional, se separa y se presenta en la próxima Rendición de Cuentas, en la que se van a aprobar las próximas reestructuras. Digo esto porque las reestructuras se tienen que aprobar en la Rendición de Cuentas.

SEÑOR PRESIDENTE.- No es así. Ya existe norma presupuestal que habilita a realizarlas. Después la Asamblea General las debe comunicar.

SEÑOR NARBONDO.- ¿Cobran vigencia cuando las comunica la Asamblea General?

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí.

SEÑOR NARBONDO.- Entonces, habrá que esperar seis meses hasta la próxima Rendición de Cuentas.

Si fuera por mí, como politólogo —a veces vamos más a lo político- me parece muy importante que el sistema de carrera esté. Si se pudiera aprobar ya, haciendo estas modificaciones, habría que hacerlo. Tengo miedo que si no se hacen esas correcciones, lo que se escriba con la mano se borre con el codo, y estemos haciendo un cambio gatopardesco para dejar todo igual. Si se pudiera aprobar con esas modificaciones, bien, y si no, seamos realistas: no va a tener vigencia si es inconstitucional: Entonces, hagámoslo por el camino recto.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece al doctor Narbondo por la exposición realizada y por este último intercambio de opiniones, que fue muy importante para despejar algunas dudas. También agradecemos su comprensión y su esfuerzo, ya que ha venido dos veces.

SEÑOR NARBONDO.- También les agradezco, porque me he sentido muy honrado por la invitación. Estoy a las órdenes.

(Se retira de Sala el doctor Narbondo)

SEÑOR PRESIDENTE.- Corresponde que determinemos el régimen de sesiones. Les recuerdo que la Cámara ha autorizado el funcionamiento de las Comisiones durante el receso. Por lo tanto, proponemos reunirnos el próximo martes a la hora 13 para tomar conocimiento de la respuesta escrita del doctor Korzeniak; a lo mejor también tenemos alguna otra novedad sobre este tema.

(Apoyados)

——Se levanta la reunión.